

Kewenangan Pemerintahan Desa Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Moh. Saleh¹

Abstract

The village is the smallest organ in the constitutional structure in Indonesia were more aware of the condition and potential of coastal areas and small islands in Indonesia. Therefore, Village Government duly authorized by the District in the province of East Java in the utilization and supervision to increase utilization of coastal areas and small islands and may affect for improving rural welfare. Authorizing the use and supervision should be based on the criteria specified in article 8 Government Regulation number 43/2014, which should be directly able to improve services and community empowerment. Delegation of authority on control and utilization to the coastal areas and small islands must also comply with the requirements set out in Act 6/2014 and Act 27/2007.

Keyword : Coastal Areas and Small Islands, Delegation of Authority, Village Government.

Pendahuluan

Wilayah pesisir² mempunyai arti yang sangat penting secara ekologis, ekonomis, sosial budaya dan hankam, karena besarnya potensi sumber daya alam hayati dan nonhayati, sumber daya buatan serta jasa kelautan dan jasa kemaritiman yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat dan modal dasar bagi pembangunan nasional. Besarnya potensi tersebut karena mengingat panjang garis pantai (*coastline*) Indonesia adalah 95.181 km dari jumlah pulau yang mencapai kurang lebih 17.508 pulau.

Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP-3-K) bahwa pengelolaan wilayah pesisir merupakan kewenangan daerah Provinsi dan Kabupaten/kota, kecuali wilayah pesisir yang lintas provinsi menjadi wewenang kementerian perikanan dan kelautan. Menurut Pasal 50 UU PWP-3-K bahwa Wilayah pesisir yang menjadi wewenang provinsi meliputi ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai. Sedangkan wilayah pesisir kabupaten/kota meliputi 1/3 dari luasnya wilayah provinsi.

Kewenangan daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang

¹Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Narotama dan Tenaga Ahli Balegda DPRD Provinsi Jawa Timur.

²Mochtar Kusumaatmadja and Tommy H. Purwaka, *Legal and Institutional Aspects of Coastal Zone Management in Indonesia, Marine Policy* Vol 20. N0..1, Elsevier Science Ltd, Great Britain, 1996, hal. 67

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 (UU Pemda), yaitu :

Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. Pengaturan administratif;
- c. Pengaturan tata ruang;
- d. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan di laut; dan
- e. Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

UU PWP-3-K tidak menentukan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, padahal semua potensi wilayah pesisir berada pada desa sebagai wilayah pemerintahan terendah. Meskipun desa merupakan wilayah terendah dalam struktur ketatanegaraan, akan tetapi bukan berarti desa tidak dapat mengelola potensi sumberdaya wilayah pesisir yang terdapat di kawasan desa. Hal ini bahkan disebutkan dalam Penjelasan Pasal 199 ayat (5) bahwa “Kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi”.

Meskipun kewenangan desa dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tidak disebutkan secara khusus UU PWP-3-K, akan tetapi bukan berarti pemerintahan desa tidak dapat mempunyai kewenangan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pemerintahan desa dapat mempunyai kewenangan tersebut apabila mendapatkan delegasi kewenangan dari kabupaten/kota dan tugas pembantuan yang didiserahi oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota serta kewenangan berdasarkan hak asal usul desa. Hal ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) bahwa :

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka apakah semua kewenangan daerah kabupaten/kota dapat didelegasikan kepada desa atau tidak? Mengingat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terdapat beberapa bidang yang menjadi kewenangan secara lintas sektoral, misalnya kewenangan di bidang pertambangan, kewenangan di bidang perikanan, bidang pariwisata, bidang tata ruang dan sebagainya.

Pembahasan

Kewenangan Daerah Kabupaten yang Dapat Didelegasikan Kepada Pemerintahan Desa dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Keberadaan Desa secara yuridis formal diakui dalam Pasal 1 angka 1 UU Desa dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (PP No. 43/2014) bahwa Desa dikonsepsikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemahaman tentang Desa di atas menempatkan Desa sebagai suatu organisasi pemerintahan yang secara politis memiliki kewenangan tertentu untuk mengurus dan mengatur warga atau komunitasnya (*self governing community*). Dengan posisi tersebut desa memiliki peran yang sangat penting dalam menunjang kesuksesan pemerintahan nasional secara luas. Desa menjadi garda terdepan dalam menggapai keberhasilan dari segala urusan dan program dari Pemerintah.

Agar dapat melaksanakan perannya dalam mengatur dan mengurus komunitasnya, desa berdasarkan ketentuan Pasal 19 UU Desa jo Pasal 33 PP No.43/2014, diberikan kewenangan yang mencakup:

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari empat jenis wewenang desa tersebut, yang akan dibahas adalah kewenangan desa yang bersumber dari pendelegasian kewenangan dari kabupaten/kota. Khususnya mengenai kewenangan kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir yang dapat didelegasikan kepada desa.

Istilah wewenang delegasi merupakan istilah yang dapat diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari badan yang satu ke badan yang lainnya. Philipus M. Hadjon³ menyatakan bahwa istilah delegasi berasal dari bahasa Latin *delegare* yang artinya melimpahkan. Dengan demikian konsep wewenang delegasi adalah wewenang pelimpahan. Lebih lanjut Philipus M. Hadjon mengemukakan karakteristik wewenang delegasi, yakni sebagai berikut:⁴

³ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal. 20

⁴ *Ibid*

- a. Prosedur pelimpahannya dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada penerima wewenang delegasi (*delegataris*).
- c. Pemberi wewenang delegasi (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "*contrarius actus*".
- d. Naskah dinas tidak menggunakan "a.n." atau naskah dinas lainnya namun langsung.

Dari pendapat di atas, maka dalam pendelegasian wewenang pemerintah daerah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir kepada desa memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Pendelegasian kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada desa harus terlebih dahulu ditetapkan dalam peraturan daerah kabupaten yang mengatur tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga *a contrario* pendelegasian wewenang tidak dapat dilakukan apabila peraturan daerah yang bersangkutan tidak menentukan dan mengtur mengenai pendelegasian kewenangan tersebut.
- b. Dalam menjalankan wewenang yang didelegasikan oleh kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, desa sebagai *delegataris* secara penuh bertanggung gugat dan bertanggung jawab terhadap akibat hukum baik berupa kerugian maupun akibat hukum lainnya, karena pada hakikatnya tanggung gugat dan tanggung jawab berpindah kepada desa sebagai *delegataris*. Artinya bahwa apabila ada pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh kewenangan delegasi yang diterima oleh desa, maka yang digugat adalah desa, bukan pemerintah daerah kabupaten.
- c. Dengan adanya pendelegasian kewenangan oleh pemerintah daerah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada desa, maka pemerintah kabupaten tidak dapat lagi menggunakan kewenangannya dengan tiba-tiba karena sudah menjadi kewenangan desa secara penuh. Pemerintah daerah kabupaten baru dapat menggunakan kewenangan itu kembali, apabila dasar hukum dalam hal ini peraturan daerah yang memberikan kewenangan kepada desa dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil telah dicabut. Hal ini sesuai dengan asas *contrarius actus*.
- d. Dalam menggunakan kewenangan delegasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, desa tidak perlu memakai tata naskah dinas seperti "a.n., u.b., a.p., dan lain sebagainya, namun langsung dengan memakain nama yang berwenang mewakili desa baik di luar maupun di dalam pengadilan.

Kemudian selanjutnya akan timbul isu hukum sebagai berikut apa kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat didelegasikan kepada desa.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam UU PWP-3-K, pemerintah daerah kabupaten memiliki wewenang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. menetapkan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, RAPWP-3-K tingkat kabupaten dan menetapkan Rencana Zonasi Rinci di setiap Zona Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu.

- b. menerbitkan izin pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil .
- c. mengusulkan kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada Menteri.
- d. Melaksanakan pengelolaan kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.
- e. Menetapkan garis sempadan pantai
- f. Melakukan pemantauan, pengamatan lapangan dan evaluasi terhadap rencana dan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil
- g. Mengusulkan akriditasi program pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di wilayahnya kepada Gubernur dan/atau pemerintah.

Dari kewenangan-kewenangan tersebut, pada hakikatnya semuanya dapat didelegasikan menjadi kewenangan pemerintah desa. Artinya bahwa mulai dari perencanaan, pemanfaatan sampai pengawasan dan pengendalian wilayah pesisir dapat menjadi objek yang didesentralisasikan kepada desa. Namun untuk mendelegasikan semuanya adalah kurang baik dan kurang tepat, mengingat tidak semua hal dapat dilakukan oleh desa mengingat sumber daya yang masih sangat kurang.

Dari ketentuan pasal di atas, maka untuk menentukan kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat didelegasikan kepada desa harus memenuhi dua syarat yakni kewenangan yang didelegasikan tersebut adalah urusan yang secara langsung dapat meningkatkan, i) pelayanan kepada masyarakat, dan ii) pemberdayaan masyarakat.

Kedua syarat tersebut menjadi logis adanya karena ada beberapa hal memang yang harus diperhatikan dalam pendelegasian kewenangan kepada desa yakni sebagai berikut:

- a. Jumlah sumber daya manusia yang dimiliki oleh desa yang sangat kurang sehingga apabila semua hal didelegasikan akan menyebabkan pelayanan kepada masyarakat menjadi terhambat karena terlalu banyak, sehingga kewenangan yang akan didelegasikan benar-benar efisien dan efektif guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan pemberdayaan masyarakat.
- b. Dan dari segi pembiayaan, apabila terlalu banyak yang didelegasikan akan menyebabkan pembiayaan pemerintah daerah kabupaten kepada desa akan besar, sehingga apabila dilihat dari efisiensi dan efektivitas keuangan daerah, pendelgasian kewenangan harus dilakukan dengan pertimbangan yang memadai.

Dari pertimbangan tersebut, maka kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat didelegasikan kepada desa adalah kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pemanfaatan dan pengawasan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pemanfaatan di sini bukan dimaksudkan kepada penerbitan izin pemanfaatan, namun lebih pada pelaksanaan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berskala kecil, seperti pengelolaan tempat-tempat pariwisata desa, pengelolaan konservasi ikan dan terumbu karang, dan pelaksanaan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang memang dampaknya sangat kecil. Dengan pendelegasian kewenangan dalam bidang pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada desa, akan meningkatkan peran serta masyarakat desa. Dengan peningkatan tersebut akan menyebabkan terjadinya peningkatan terhadap kesejahteraan masyarakat desa.

Di samping itu, wewenang lain yang dapat didelegasikan adalah mengenai pengawasan terhadap pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sebagai

ujung tombak dan unit terdekat dengan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, maka sepantasnya, desa diberikan kewenangan untuk mengawasi pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Akan menjadi efektif dan efisien, apabila desa diberikan kewenangan untuk memantau dan mengamati secara langsung di lapangan terhadap pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dengan adanya pendelegasian kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pemanfaatan dan pengawasan wilayah pesisir dan pulau kecil setidaknya ada dua hal yang diperoleh, yakni sebagai berikut:

- a. Dengan adanya pendelegasian kewenangan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, maka akan tercipta pemberdayaan masyarakat desa, sehingga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
- b. Pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil akan sesuai dengan izin pemanfaatannya, karena dengan mendelegasikan kewenangan pengawasan kepada desa akan semakin efektif dan efisien.

Delegasi Kewenangan Daerah Kabupaten Terhadap Pemerintahan Desa Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Provinsi Jawa Timur

Berdasarkan UU Pemda bahwa Pemerintah kabupaten dapat mendelegasikan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pemerintahan desa. Walaupun pada hakikatnya semua kewenangan pemerintah kabupaten/kota dapat didelegasikan kepada pemerintahan desa, namun dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus dibatasi sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014. Hal tersebut disebabkan oleh kondisi pemerintahan desa yang belum didukung oleh sumber daya manusia yang cukup, sehingga apabila semuanya didelegasikan akan menyebabkan pelaksanaannya menjadi terhambat. Oleh karena itu, untuk mencapai efisiensi dan efektivitas, maka delegasi kewenangan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pemerintahan desa di Provinsi Jawa Timur sebatas pada pelaksanaan pemanfaatan dan pengawasan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

1. Delegasi Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir terhadap Pemerintahan Desa di Kabupaten Sidoarjo

Pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Sidoarjo didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pengawasan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut Perda Nomor 5 Tahun 2011).

Dalam konsideran menimbang ditetapkan Perda tersebut ditentukan:

- a. bahwa wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan pembatas utama dalam menjaga wilayah Kabupaten Sidoarjo dari bahaya alam naiknya permukaan air laut, abrasi/erosi dan bencana alam lainnya seperti tsunami, karena letak geografis wilayah Sidoarjo yang merupakan dataran delta yang sangat dekat dengan wilayah perairan laut, maka perlu adanya perlindungan dan pengawasan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berada dalam kewenangan kabupaten Sidoarjo dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan dan ekosistem yang ada;
- b. bahwa pertimbangan utama dalam melakukan kegiatan perlindungan dan pengawasan wilayah pesisir adalah untuk menjaga kerusakan alam di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang disebabkan oleh siklus alam dan aktivitas manusia yang cenderung menimbulkan kerusakan alam;

- c. bahwa otonomi daerah telah memberikan ruang kemandirian bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur, melindungi, dan mengawasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, **serta membuka partisipasi masyarakat** untuk ikut menjaga, melindungi dan mengawasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta memanfaatkan dan melestarikan potensi sumber daya alam yang terkandung di dalamnya demi kemakmuran masyarakat.
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pengawasan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. (cetak tebal oleh Penulis)

Perda Nomor 5 Tahun 2011 menentukan mengenai kewenangan pemerintah kabupaten Sidoarjo dalam perlindungan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yakni sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam bidang perencanaan

Pasal 5 Perda Nomor 5 Tahun 2011 membagi beberapa wewenang pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam bidang perencanaan menjadi 3 (tiga) yakni:

- 1) Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP-3-K)
- 2) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K)
- 3) Rencana Aksi Perlindungan dan Pengawasan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAP2WP-3-K)

RSWP-3-K merupakan bagian yang tak terpisahkan dari rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang Kabupaten Sidoarjo, sehingga sebagai bagian dari RPJP Kabupaten Sidoarjo, RSWP-3-K berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dan dapat ditinjau kembali sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sekali. Penyusunan RSWP-3-K oleh Kabupaten Sidoarjo harus memerhatikan kepentingan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kabupaten Sidoarjo itu sendiri. RSWP-3-K itu sendiri ditetapkan oleh Peraturan Bupati.

RZWP-3-K Kabupaten Sidoarjo ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersendiri yang merupakan satu kesatuan dengan Perda Nomor 5 Tahun 2011 ini. RZWP-3-K Kabupaten Sidoarjo berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dan dapat ditinjau kembali sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sekali.

RAP2WP-3-K Kabupaten Sidoarjo merupakan pengarah dari RZWP-3-K dan RTRW Kabupaten Sidoarjo untuk mencapai RSWP-3-K Kabupaten Sidoarjo. RAP2WP-3-K Kabupaten Sidoarjo berisis mengenai pengaturan tata pelaksanaan, waktu pelaksanaan dan penganggaran kegiatan. Sehingga RAP2WP-3-K merupakan rencana teknis dari RZWP-3-K sehingga RSWP-3-K Kabupaten Sidoarjo dapat tercapai.

b. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam bidang pelaksanaan

Dalam bidang pelaksanaan, pemerintah Kabupaten Sidoarjo berwenang dalam hal-hal di bawah ini, yakni:

- 1) Penataan terhadap pengusahaan perairan pesisir
- 2) Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya
- 3) Konservasi
- 4) Penetapan garis sempadan pantai
- 5) Rehabilitasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
- 6) Reklamasi

c. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam bidang pengendalian.

Kewenangan pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam bidang pengendalian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi, i) pencegahan; ii) pemantauan/pengawasan; dan iii) penegakan hukum.

Kewenangan dalam bidang pencegahan merupakan kewenangan yang bersifat preventif, artinya kewenangan tersebut dilaksanakan sebelum kegiatan pemanfaatan terhadap wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan. Oleh karena itu, dalam rangka pencegahan tersebut, pemerintah kabupaten Sidoarjo berwenang untuk menerbitkan izin pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pada dasarnya, seluruh pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilarang, namun karena adanya izin maka menjadi boleh. Di sinilah peran pemerintah kabupaten Sidoarjo untuk menyaring penerbitan izin pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga sesuai dengan RZWP-3-K. Dengan demikian, maka fungsi pencegahan melalui penerbitan izin pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki makna instrumental yakni sebagai sarana pengatur tingkah laku masyarakat, sehingga apa yang direncanakan dalam seluruh perencanaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dapat tercapai.

Kewenangan kedua dalam bidang pengendalian adalah pengawasan atau pemantauan. Pengawasan memiliki makna serangkaian kegiatan yang ditujukan untuk menjamin bahwa pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan yang telah ditentukan dalam pemberian izinnya. Untuk melakukan pengawasan tersebut, maka di Kabupaten Sidoarjo dilakukan oleh SKPD yang bertanggung jawab di bidang Kelautan dan Perikanan yang dapat berkoordinasi dengan Polisi Perairan, Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Lembaga Masyarakat Perikanan.

Untuk kewenangan terakhir pemerintah kabupaten Sidoarjo dalam bidang pengendalian adalah penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan. Perda Nomor 5 Tahun 2011 menentukan 2 (dua) jenis sanksi yakni sanksi administrasi dan sanksi pidana. Apabila terjadi pelanggaran administrasi, maka pemerintah Kabupaten Sidoarjo berwenang untuk memberikan sanksi administrasi berupa peringatan, pembebasan sementara, denda administratif, sampai dengan pencabutan izin pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sedangkan apabila terjadi tindak pidana yang diatur dalam Perda, maka melalui PPNS, pemerintah Kabupaten Sidoarjo dapat melakukan penuntutan.

Kemudian dari penjelasan-penjelasan di atas, akan muncul pertanyaan yaitu Apakah dari ketiga wewenang pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut ada yang didelegasikan kepada pemerintahan desa?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka akan dianalisis menggunakan teori yang diungkapkan oleh Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa kewenangan delegasi adalah kewenangan yang bersifat definitif artinya bahwa kewenangan tersebut dilakukan antar lembaga yang secara jelas ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, untuk menganalisis apakah ada kewenangan pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang didelegasikan kepada pemerintahan desa maka yang akan menjadi batu ujinya adalah Perda Nomor 5 Tahun 2011.

Perda Nomor 5 Tahun 2011 terdiri dari 29 Pasal dengan IX bab. Dalam kesemua pasal dan bab tersebut tidak mengatur secara definitif mengenai pendelagasian kewenangan pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan

wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pemerintahan desa, kecuali Pasal 25 yakni dalam Pengesahan Kelompok Nelayan dan Kelompok Pembudidaya Ikan tingkat desa yang mana pengesahannya menjadi wewenang Kepala Desa.

2. Delegasi Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir terhadap Pemerinhan Desa di Kabupaten Pacitan

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Kabupaten Pacitan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Perda Nomor 15 Tahun 2011). Setidak-tidaknya ada dua hal yang mendasari penetapan Perda tersebut yakni sebagai berikut:

- 1) Pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan terbuka bagi setiap orang untuk melakukan pengelolaan dengan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemanfaatannya mengutamakan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup bagi nelayan, pembudidaya ikan, serta terbinanya kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya.
- 2) Daerah memiliki kemandirian untuk mengatur dan mengelola sumber daya kelautan dan perikanan serta membuka ruang partisipasi masyarakat untuk ikut dalam pengelolaannya demi kemakmuran masyarakat.

Dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan, pemerintah Kabupaten Pacitan memiliki wewenang sebagai berikut:

- 1) Dalam bidang perencanaan, pemerintah Kabupaten Pacitan memiliki wewenang dalam:
 - a) pengumpulan data dan informasi tentang sumber daya ikan.
 - b) analisis sumber daya ikan.
 - c) penyusunan rencana kebijakan, pemanfaatan dan pelestarian sumber daya ikan.
 - d) penetapan jenis dan jumlah alat tangkap dan/atau jenis dan jumlah tangkapan.
- 2) Dalam bidang pelaksanaan, pemerintah Kabupaten Pacitan memiliki wewenang dalam:
 - a) Perlindungan, pengembangan dan pengakuan atas pemanfaatan dan pelestarian sumber daya ikan yang dilakukan secara tradisional.
 - b) pengaturan, penataan, dan pengembangan penangkapan, pembudidayaan dan pengolahan ikan.
 - c) perlindungan dan pelestarian sumber daya alam hayati, non hayati dan sumber daya buatan.
 - d) konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, suaka alam perairan, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.
 - e) pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana perikanan.
 - f) penataan dan pembinaan kelembagaan.
 - g) penyediaan tenaga ahli, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan pengelolaan perikanan secara formal maupun non formal.
- 3) Pengendalian dilaksanakan melalui perizinan usaha perikanan.

Terkait dengan hal tersebut, pemerintah Kabupaten Pacitan (Bupati) berwenang untuk menetapkan Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP). SIUP tersebut berlaku selama 20 (dua puluh tahun) dan dapat diperpanjang.

4) Pengawasan

Dalam hukum administrasi, pengawasan merupakan bagian terpenting dalam rangka penegakan hukum yang bersifat preventif. Pengawasan terhadap

pengelolaan sumber daya alam kelautan dan perikanan di Kabupaten Pacitan dilakukan melalui penerapan SISWASMAS yang didalamnya terdapat unsur POKMASWAS, Aparat Pengawas (KAMLADU), dan Satuan Pembina SISWASMAS yang dibentuk melalui Keputusan Kepala Daerah.

5) Penegakan hukum

Dalam Perda Nomor 15 Tahun 2011, ditentukan bahwa penegakan hukum merupakan bagian dari salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten Pacitan. Penegakan hukum ada karena disebabkan oleh adanya pelanggaran terhadap ketentuan yang ada dalam Perda Nomor 15 Tahun 2011. Penegakan hukum biasanya selalu ada ancaman sanksi baik administrasi maupun pidana. Dalam sanksi administrasi, pemerintah Kabupaten Pacitan berwenang untuk memberikan teguran sampai pencabutan SIUP. Sedangkan dalam hukum pidana, pemerintah Kabupaten Pacitan melalui PPNS dapat melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran-pelanggaran terhadap Perda Nomor 15 Tahun 2011.

Kemudian dari penjelasan-penjelasan di atas, akan muncul pertanyaan yaitu Apakah dari kelima wewenang pemerintah Kabupaten Pacitan tersebut ada yang didelegasikan kepada pemerintahan desa?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka akan dianalisis menggunakan teori yang diungkapkan oleh Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa kewenangan delegasi adalah kewenangan yang bersifat definitif artinya bahwa kewenangan tersebut dilakukan antar lembaga yang secara jelas ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, untuk menganalisis apakah ada kewenangan pemerintah Kabupaten Pacitan yang didelegasikan kepada pemerintahan desa maka yang akan menjadi batu ujinya adalah Perda Nomor 15 Tahun 2011.

Perda Nomor 27 Tahun 2010 terdiri dari 35 pasal dengan XI bab. Dalam kesemua pasal dan bab tersebut tidak mengatur secara definitif mengenai pendelagasian kewenangan pemerintah Kabupaten Pacitan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pemerintahan desa.

Penutup

- a. Menurut Pasal 19 UU Desa jo Pasal 33 PP No.43/2014 ditentukan bahwa di antara kewenangan desa adalah kewenangan kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Berdasarkan ketentuan ini berarti Daerah Kabupaten dapat mendelegasikan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pemerintahan desa. Pendelegasian kewenangan dalam bidang pemanfaatan dan pengawasan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada desa, dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta masyarakat desa. Dengan peningkatan tersebut akan menyebabkan terjadinya peningkatan terhadap kesejahteraan masyarakat desa.
- b. Bahwa di antara beberapa daerah kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang telah mempunyai Peraturan Daerah atau regulasi lainnya yang terkait dengan pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah di Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Pacitan. Pendelegasian kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap pemerintahan desa di Kabupaten Sidoarjo hanya berupa pemberian ruang partisipasi masyarakat desa dan pengesahan Kelompok Nelayan dan Kelompok Pembudidaya Ikan tingkat desa. Sedangkan di Kabupaten

Pacitan sama sekali tidak ada kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 15 Tahun 2011.

DAFTAR PUSTAKA

- Mochtar Kusumaatmadja and Tommy H. Purwaka, *Legal and Institutional Aspects of Coastal Zone Management in Indonesia, Marine Policy* Vol 20. N0.. 1, Elsevier Science Ltd, Great Britain, 1996
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*
- Indonesia, *Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pengawasan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*
- Indonesia, *Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan*